

Strategia, pianificazione e fattibilità degli interventi

Almerico Realfonzo

Congetture sul piano.

Ho avuto modo di leggere le relazioni di Bruno Zevi e Massimo Pica Ciamarra al recente convegno di Modena "Paesaggistica e linguaggio grado zero dell'architettura" (19-21 settembre 1997) restandone interessato al punto da introdurre questo mio contributo richiamandole e proponendone una breve discussione. Aggiungo che mi rammarico che il mio "Convegno del paesaggio" (Capri, 1995) non abbia affrontato i medesimi temi primari, adottando una più convenzionale struttura accademica (la discussione sui paesaggi e la valutazione) e rinunciando a quel tanto di trasgressivo che, invece, caratterizzò l'omonimo "Convegno del paesaggio" del 1922 (che si usa ricordare come un convegno futurista, in quanto tale trasgressivo, ma che ebbe, in realtà, i suoi momenti innovativi nella prefigurazione dell'ordinamento di tutela).

Esporrò, quindi, molto sommariamente le tesi di Zevi e Pica Ciamarra, rinviando alla lettura integrale delle relazioni.

In sintesi: Zevi denuncia l'illusione del piano di governare l'ambiente e lo jato tra urbanistica e architettura, che io reputo una delle separettee, forse la più grave, tra il piano e la vita della città, paradigmatica di tutte le altre, nella sua natura e per le soluzioni della crisi del piano urbanistico; Pica Ciamarra, riflettendo sopra le "opposte rivendicazioni di priorità", propone le indicazioni operative con cui di recente Luigi Mazza conclude il saggio "Pubblico e privato nelle pratiche urbanistiche" (in: "Trasformazioni del piano", 1997), affrontando le questioni della logica negoziale nel piano, delle strategie e del ruolo dei progetti, con argomentazioni cui è necessario rinviare, per la loro complessità ed il loro interesse.

Scrive Mazza: "Una forma di piano compatibile con la logica negoziale può essere prodotta con la semplice decisione di escludere dal piano regolatore i progetti di cambiamento. Un piano che definisse solo le trasformazioni di routine, si caratterizzerebbe come descrizione e riconoscimento della realtà esistente, ovvero come un insieme di regole di «conservazione» ". I progetti di cambiamento, "esclusi dal piano in modo

da poter essere sottoposti al confronto", una volta negoziati e approvati sarebbero "riconosciuti e incorporati nel piano come varianti" diventando, in tal modo, "parte dell'insieme di regole che costituiscono il piano". Le "strategie complessive", ovvero programmi e politiche che rifletterebero le speranze e le posizioni dei gruppi sociali "rispetto al comune problema del cambiamento", costituirebbero i termini di riferimento rispetto ai quali valutare i progetti.

Il piano delle strategie, degli scenari e dei progetti.

Ma quali conclusioni trarre da questi assunti e denunce, reinterpretati nei termini che seguono:

le denunce di astrattezza del piano: l'illusione illuministica del piano di governare deterministicamente l'ambiente (cioè la vita) e lo jato tra urbanistica e architettura, paradigmatico delle tante "separatezze" del piano dal contesto;

- il piano nella logica negoziale ed i corollari sul dispositivo piano/progetto: strategie generali e politiche come referenti del piano e dei progetti; superamento del monopolio decisionale pubblico e coinvolgimento degli altri decisori nel processo di cambiamento ?

In primo luogo una considerazione sull'assunto che "il piano si illude di governare l'ambiente": è improponibile che si tratti di un concetto di validità assoluta, che scardinerebbe ogni metafisica ed ogni etica del piano; è, viceversa, un assunto da storicizzare: il piano è storicamente fallito, nel caso italiano, per essersi generalmente configurato come una struttura coattiva, un insieme tanto ingombrante quanto inerte, retaggio di un'ideologia politica di controllo collettivo del territorio, condivisibile come istanza ma resa in termini gerarchici e tecnocratici dall'ordinamento e dalla prassi.

Siffatta interpretazione della crisi del piano mi sembra corretta: il caso italiano appare permeato, lungo l'arco dal dopoguerra ad oggi, da conformismi demagogici, tanto declamatori quanto impotenti, e connotato dall'astrazione del piano. Per esempio, circa lo jato tra urbanistica e architettura, paradigmatico degli accidenti negativi del piano, Zevi scrive: "Il piano si illude di governare l'ambiente, ma in effetti è travolto perché svincolato da previsioni architettoniche di qualità. Nasce così spontanea la tendenza, impersonata dall'espressionismo, di liquidare il piano urbanistico restituendo piena libertà all'edilizia. Tanto più in con-

siderazione del fatto che, da Bomarzo a Disneyland, le licenze individualistiche e capricciose non hanno mai causato danni paragonabili a quelli degli ordini astratti, degli standard e delle norme generali”.

La soluzione dello jato tra urbanistica e architettura potrebbe assumersi come paradigma della “soluzione generale” alla crisi del piano: occorre un passaggio di scala e di ideologia dalle sovrastrutture formali delle regole all’impegno creativo, alla progettualità sui diversi paesaggi che costituiscono il contesto. Peraltro, cito ancora Zevi, “la nuova progettualità territoriale non può appagarsi di un’autoproclamazione, deve trovare i suoi agganci legislativi e operativi”.

Un terzo corollario discende dalle tesi di Mazza richiamate da Pica Ciamarra: “le strategie non sono espresse dal piano e non possono assumere un carattere formale, in quanto non hanno un carattere univoco perché sono prodotto ed oggetto del dibattito politico e tecnico”: un assunto che posso aver frainteso, ma che condivido solo parzialmente (le strategie come prodotto del dibattito tecnicopolitico) perché reputo che le strategie debbano trovare accoglimento e formalizzazione (gli scenari), con appropriato linguaggio, nel piano. Ed, in effetti, non mancano esperienze, nella casistica italiana dell’ultimo ventennio, di traduzione, “nel piano”, ancorché in una fase preliminare del processo di formazione, delle strategie finalizzate a costituire scenari e linee generali e, dunque, a prefigurare, in termini di contenuti, il modello del piano che dovrà essere adottato. Un esempio del genere è stato il “Preliminare” della Variante Generale al PRG di Napoli (1991); altri casi fanno capo all’ordinamento regionale meno recente: può trattarsi (L.reg.Veneto 40/1980), di un vero e proprio “progetto preliminare” il cui contenuto indica le scelte urbanistiche fondamentali del piano; oppure (L.reg.Emilia Romagna 47/1978) di una esplicitazione e rappresentazione schematica degli obiettivi generali e settoriali del PRG e delle scelte urbanistiche fondamentali; oppure di un documento assimilabile ad un vero e proprio “schema” avanzato del PRG (L.reg.Piemonte 56/1977). In altri casi di ordinamento regionale, l’idea di un documento preliminare è presente in forme più semplici: per esempio, può prevedersi la definizione di preliminari “obiettivi” e “criteri di impostazione” del PRG, da parte del Consiglio Comunale (L.reg.Puglia 56/1980), oppure di una predeterminazione del progetto di piano (L.reg.Umbria 40/1975, a proposito dei piani comprensoriali).

Come si vede, la traduzione in termini strutturali e metodologici degli assunti dai quali sono partito è ancora magmatica, ma già depone

per una struttura del piano urbanistico fondata sopra uno schema processuale assimilabile ad una sequenza di questo tipo: piano delle strategie ("preliminare", nel quale si definiscono gli scenari che traducono le strategie), piano regolatore generale, piani attuativi. Lo schema dovrebbe comportare una radicale modificazione dell'ordinamento, riducendo il processo di piano ad un modello duale: il piano delle strategie e degli scenari, i progetti attuativi. Si è tuttavia verificato il suo innesto sopra la struttura "a cascata" dell'ordinamento italiano, con la sequenza esposta, conferendo al "preliminare" valenze interlocutorie e facoltative di indirizzo.

La fattibilità del piano.

Sui presupposti di utilità degli studi di fattibilità degli strumenti urbanistici, basterà ricordare come il dissesto della pianificazione urbanistica, causa prima del degrado del territorio, sia dipeso in grandissima misura dall'astrattezza del piano, pervicacemente immanente al piano urbanistico, malgrado che il dibattito avesse colto, fin dall'immediato dopoguerra, alcuni ineludibili problemi di concretezza impliciti alle relazioni tra pianificazione, ordinamento giuridico, economia e gestione del piano. Nelle quali relazioni ed interazioni risiedono, in effetti, anche i postulati delle istanze di studio della fattibilità dei piani, ai diversi gradi di "tolleranza" connessi alla natura programmatica o attuativa degli strumenti urbanistici (correlazione dei "modi" della valutazione al "rango" del piano).

Deve essere subito rimossa l'interpretazione degli studi di fattibilità come elaborati sostanzialmente economici e gestionali, per far posto ad una interpretazione che estenda l'analisi di fattibilità all'insieme dei modi con i quali si organizzerà l'intervento sul territorio. In particolare, nel caso degli interventi sulla città storica, la natura di beni economici, immanente ai beni architettonici e ambientali, sembra legittimare l'utilitarismo economico dell'analisi di fattibilità, viceversa, ferma l'importanza delle valutazioni economico-finanziarie, deve riconoscersi che le analisi di fattibilità vanno estese alla complessità dei problemi di attribuzione, ai monumenti ed ai siti storici, di funzioni sociali e culturali attuali, includendo approcci classici della prassi progettuale; penso, ad esempio, alle analisi funzionalistiche ed alle analisi sulle caratteristiche tipomorfologiche degli edifici, per la definizione di interventi compati-

bili con la natura dei beni architettonici interessati, o alle indagini sulla distribuzione differenziale della popolazione e delle attività nelle strutture residenziali e terziarie, per individuare possibili scenari di assetto insediativo ed orientare la norma e l'allocazione delle risorse. Secondo tali istanze, dunque, i processi valutativi connessi all'analisi di fattibilità, si configurano come interni alla superiore complessità del circolo ermeneutico che si instaura nei processi di progettazione e pianificazione.

Venendo, ora, brevemente, ad aspetti di metodo degli studi di fattibilità dei piani, va rilevato che essi interesseranno sia la definizione degli scenari residenziali e terziari, sia lo studio dei modi di finanziamento pubblico-privato degli interventi, sia lo studio degli effetti del piano sulla base economica del contesto, sia, infine, i modi di attuazione degli interventi. Alcuni aspetti di metodo hanno acquisito, in recenti esperienze, valenze sperimentali significative: cito le stime campionarie dei costi, la disaggregazione dei costi secondo una casistica realistica di lavori (condominiali e individuali, obbligatori e facoltativi), la differenziazione "tattica" degli incentivi pubblici, la stima degli effetti del recupero urbano ed edilizio sui valori fondiari; cito, ancora, l'approccio "costi/benefici" esteso alle varie parti sociali coinvolte dal piano, per ottenere, per ciascuna categoria dei partecipi, un flusso di cassa finanziario il più possibile positivo o, comunque, sostenibile e più che bilanciato dal flusso economico e minimizzare l'onere per la finanza pubblica; ed, infine, la definizione del modello gestionale del piano.